MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI 79 – LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES MINES

Soumis au

Comité sur l'agriculture, les pêcheries, l'énergie et les ressources naturelles
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Par le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee) et l'Administration régionale crie

Mai 2010

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU GRAND CONSEIL DES CRIS ET DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE		3
INTRODUCTION		4
1.	CONTRÔLE ET GARANTIES ACCRUS	5
2.	EXPLORATION MINIÈRE	6
3.	DIALOGUE AVEC LES UTILISATEURS DU TERRITOIRE ET CONSULTATION DE LA COMMUNAUTÉ	7
4.	CONFLITS DANS L'UTILISATION DU TERRITOIRE	8
5.	CONCLUSION	9

À PROPOS DU GRAND CONSEIL DES CRIS ET DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE

Le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee) (GCCEI) est l'entité politique qui représente les quelque 17 000 Cris ou « Eeyouch » (« Eenouch » – dialecte dans les terres). Le Conseil comprend vingt (20) membres, incluant : un grand chef et un grand chef adjoint, élus par l'ensemble des Eeyouch, les chefs élus par chacune des neuf (9) communautés cries reconnues[1], et un (1) autre représentant élu par chacune des communautés.

L'Administration régionale crie (ARC) a été mise en place suite à la conclusion de la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, devenant ainsi l'organe administratif du gouvernement de la Nation crie. Des responsabilités à l'égard de la protection de l'environnement, du régime de chasse, pêche et trappe, du développement économique et communautaire, de la gouvernance crie et d'autres questions, tel qu'en décide le conseil d'administration, échoient à l'ARC. Le conseil d'administration de l'ARC est l'instance de gouvernance paritaire même qui gère le Grand conseil des Cris et on y réfère comme suit : « Council/Board».

Les Cris d'Eeyou Istchee ont, au fil des années, conclu des ententes avec les gouvernements fédéral et provincial. Parmi les plus importants, on compte : la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois* conclue en 1975 avec le Canada et le Québec (modifiée par plusieurs conventions complémentaires), l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* conclue en 2002 (également appelée la *Paix des Braves*) ainsi que l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Canada et les Cris d'Eeyou Istchee* conclue en 2008. L'ensemble de ces conventions crée, pour le territoire Eeyou Istchee, un environnement juridique unique.

[1] La nation crie de Chisasibi, la nation crie d'Eastmain, la nation crie de Mistissini, la nation crie de Nemaska, les Cris de la première nation Waskaganish, la bande Waswanipi, la nation crie de Wemindji, la première nation de Whapmagoostui et l'association Oujé-Bougoumou Eenuch. La première nation Washaw Sibi assiste aux réunions du GCCEI-ARC à titre d'observatrice.

INTRODUCTION

Le 2 décembre 2009, l'honorable Serge Simard, ministre des ressources naturelles et de la faune, a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 79 intitulé *Loi modifiant la loi sur les mines*. Le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee) et l'Administration régionale crie (ci-après : « GCCEI-ARC ») saisit cette occasion pour présenter un certain nombre de recommandations relatives à l'ébauche de ce projet de loi.

Les notes explicatives de l'ébauche de projet de loi en édictent le but :

> Ce projet de loi modifie la Loi sur les mines à plusieurs égards, notamment afin de stimuler les travaux d'exploration. Plus précisément, en ce qui concerne les claims, il retire la possibilité d'effectuer un paiement au lieu des travaux d'exploitation minière, il diminue la superficie sur laquelle les crédits de travaux peuvent être utilisés pour renouveler d'autres claims, il retire la possibilité d'utiliser les crédits de travaux d'exploration effectués sur un bail minier ou une concession minière pour renouveler un claim et, finalement, il limite à dix ans la durée de vie des crédits de travaux.
>
> Par ailleurs, ce projet de loi augmente la portée de la garantie financière qui doit accompagner le plan de réaménagement et de restauration.
>
> Ce projet de loi instaure des dispositions qui permettent au ministre de soustraire certaines zones à l'activité minière et de refuser d'accorder certains types de droits miniers afin d'éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.
>
> Il vise également à améliorer les connaissances géoscientifiques du territoire québécois en imposant aux titulaires de claims l'obligation de faire rapport au ministre de tous les travaux d'exploration effectués et pour lesquels une allocation a été accordée en application de la *Loi concernant les droits sur les mines*.
>
> Ce projet de loi assujettit l'émission d'un bail minier et d'un bail de substances minérales de surface pour l'exploitation de la tourbe à la tenue préalable d'une consultation publique.
>
> Ce projet de loi concède aux propriétaires fonciers la propriété des substances minérales de surface en terres privées dans le cas où ces substances appartiendraient à l'État.
>
> Enfin, ce projet actualise le régime de sanctions prévu dans la Loi sur les mines et apporte à cette dernière diverses modifications de nature technique.

L'objectif du Projet de loi 79 est de fournir des réponses à certains enjeux soulevés par la stratégie minérale du gouvernement du Québec intitulée « Préparer l'avenir du secteur minéral québécois ». Publiée le 29 juin 2009, la stratégie identifie trois orientations : (1) créer de la richesse et préparer l'avenir du secteur minéral; (2) assurer un développement minéral respectueux de l'environnement; et (3) Favoriser un développement minéral associé aux communautés et intégré dans le milieu. Le gouvernement du Québec, en effet, a structuré ses modifications à la *Loi sur les mines* en trois axes : économique, environnemental et social.

À titre d'introduction : en vertu de la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois* de 1975 (la CBJNQ), les Cris d'Eeyou Istchee jouissent de droits issus de traités qui sont reconnus et confirmés par la *Loi constitutionnelle de 1982* et protégés par son article 52. Rien dans le projet de loi sous étude ne peut causer préjudice ou affecter ces droits issus de traités, qui ont préséance sur toute disposition législative leur contrevenant.

1. CONTRÔLE ET GARANTIES ACCRUS

Parmi les modifications suggérées, plusieurs ont pour but de resserrer le contrôle et d'établir des rapports sur les activités d'exploration minérale, et en général, d'encourager les investissements dans les activités d'exploration et aussi, la disponibilité des renseignements relatifs à ces activités. Dans l'ensemble, le GCCEI-ARC soutient l'orientation de cette politique générale. Les dispositions législatives ont également pour but de réduire les risques financiers encourus par l'État et qui découlent de l'abandon de sites miniers, en exigeant pleine assurance à l'égard des coûts prévus pour la restauration et le réaménagement des sites. Le GCCEI-ARC souscrit également à cet objectif.

Le GCCEI-ARC accueille favorablement les modifications proposées relativement à l'élargissement de la portée des garanties financières devant accompagner un programme de réaménagement et de restauration. Les règles prévues par la *Loi sur les mines,* telle qu'actuellement en vigueur, prévoient une garantie financière équivalant à 70 % des coûts prévus pour le réaménagement des aires d'accumulation. La garantie suggérée devra maintenant couvrir 100 % des coûts prévus pour le réaménagement des aires d'accumulation, pour la stabilisation du sol, pour la stabilisation des ouvertures des mines et des piliers de surface, pour l'épuration des eaux et pour les travaux routiers. Le GCCEI-ARC constate, de plus, que les programmes existants devront se conformer aux exigences financières accrues dans les trois ans suivant la mise en application des modifications.

Le Grand conseil des Cris et l'Administration régionale crie ont en commun leur intérêt tout particulier dans les enjeux liés aux garanties financières visant à couvrir les activités correctives, de fermeture et de restauration du site. L'importance de cet enjeu est mise en évidence par l'historique des problèmes de contamination dans la région de Chibougamau, ainsi que dans certaines régions situées plus à l'ouest qui, dans le passé, ont soutenu des opérations minières qui n'ont pas été adéquatement fermées.

Encore une fois, le GCCEI-ARC accueille favorablement les modifications suggérées à l'effet que l'ensemble de la garantie doive être fourni en 5 paiements annuels, le premier paiement devant représenter 25 % du montant de la garantie, les second, troisième et quatrième 20 %, et le dernier, 15 %. En vertu de la *Loi sur les mines*, le calendrier est établi en se basant sur la durée de vie de la mine.

Le GCCEI-ARC estime que d'autres modifications proposées représentent une amélioration par rapport aux règles existantes.

À titre d'exemple : le ministre aura le pouvoir d'ordonner au titulaire d'un droit minier ou à un exploitant de mettre en œuvre des mesures protectrices si les opérations minières sont suspendues temporairement ou en permanence. Si le titulaire ou l'exploitant fait défaut de se conformer à l'ordonnance, le ministre aura le droit de faire exécuter le travail aux frais du titulaire ou de l'exploitant. De même, des exigences plus strictes sont envisagées pour l'émission d'un certificat libérant une personne de ses obligations de restauration et de réaménagement. En vertu de ces dernières, il sera exigé que (1) les travaux de restauration et de réaménagement aient été effectués, de l'avis du ministre, en conformité avec le plan de restauration et de réaménagement approuvé par le ministre, et aucune somme d'argent n'est due au ministre relativement à l'exécution des travaux; (2) selon le ministre, le territoire affecté par les activités minières ne présente plus de risque pour l'environnement ou pour la santé et la sécurité des personnes.

2. EXPLORATION MINIÈRE

En ce moment, l'annexe 1 de l'article 22 de la CBJNQ exclut l'exploration minière du processus d'évaluation des répercussions sociales et environnementales de la CBJNQ, désormais énoncées dans le chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[2]. Cependant, le concept d'exploration minière a évolué depuis la signature de la CBJNQ en 1975. Lorsqu'elle atteint des stages avancés, l'exploration minière peut donner lieu à la construction de routes et de campements et au forage de puits de mines, et exiger des installations d'entreposage de carburant, ce qui dépasse de loin la portée de la recherche préliminaire ou la collecte et l'analyse de petites quantités de minerai.

En fait, l'exploration minérale avancée qui précède la décision, par un promoteur, de développer pleinement une mine peut entraîner des investissements importants en matière d'infrastructures minières provisoires. On peut compter, parmi ces infrastructures, des campements industriels ainsi que les installations nécessaires à l'alimentation en eau et à la gestion des déchets solides, incluant les déchets dangereux et la gestion d'explosifs. L'exploration avancée, incluant l'installation de rampes pour forage souterrain, entraîne l'extraction de quantités potentiellement élevées de déchets de roche, ainsi que la construction de bassins décanteurs afin de se conformer aux normes réglementaires relatives aux sédiments en suspension et aux métaux se trouvant dans l'eau pompée à cause des travaux d'exploration.

Cette réalité contemporaine nous fournit un autre exemple. Il s'agit du processus d'échantillonnage massif, au cours duquel des échantillons importants de minerai sont extraits et expédiés par camion ou, parfois, par avion afin d'évaluer les propriétés volumétriques de certains corps minéralisés. L'échantillonnage massif est devenu part intégrante de l'exploration avancée, comme moyen d'évaluer la qualité du minerai découvert et dans certain cas, pour compenser une partie des coûts d'exploration. Les répercussions environnementales et sociales découlant d'opérations semblables et les enjeux relatifs aux travaux de restauration et de réaménagement devraient être analysés promptement, au cas où le développement ne se poursuivrait pas.

---

[2] L.R.Q., c. Q-2.

3. DIALOGUE AVEC LES UTILISATEURS DU TERRITOIRE ET CONSULTATION DE LA COMMUNAUTÉ

L'article 17 du Projet de loi 79 ajoute une nouvelle exigence : tout titulaire de claim doit aviser le propriétaire, le locataire ou le titulaire du bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface de l'obtention de son claim dans les soixante (60) jours suivant son inscription. Cette disposition, cependant, ne tient pas compte du régime foncier cri applicable au territoire visé par la CBJNQ.

En fait, le territoire visé par la CBJNQ est divisé en territoires familiaux qu'on appelle souvent des « terrains de trappe ». Ces terrains de trappe sont gérés par des maîtres de trappe qui ne sont ni les propriétaires, ni les locataires individuels desdits territoires. Les maîtres de trappe sont les principaux utilisateurs du territoire et, à ce titre, devraient jouir des droits mêmes accordés aux propriétaires et locataires privés ou aux titulaires de bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface.

Conséquemment, les Cris estiment que les maîtres de trappe, tout comme les propriétaires ou locataires privés et les titulaires de bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface, devraient être dûment avisés de l'enregistrement d'un claim minier sur le territoire visé. La détermination, de façon suffisamment certaine, de tous les propriétaires, locataires ou titulaires affectés par un claim pourrait, dans certains cas, se révéler être un fardeau supplémentaire pour les titulaires de claims. Cette exigence rejoint l'un des buts déterminés par le gouvernement du Québec dans sa stratégie minérale, soit d'encourager les compagnies minières et les communautés autochtones visées par le développement d'un site minier à établir un dialogue en vue, possiblement, de négocier des ententes sur les répercussions et les avantages. Le dialogue en question devrait être initié auprès des entités cries régionales et locales, qui pourraient faciliter les communications et échanges qui suivraient avec les maîtres de trappe.

L'article 33 du Projet de loi 79 précise que des consultations dans les communautés doivent être tenues avant l'émission d'un bail minier.

> 33. (…)
>
> « Le titulaire doit, préalablement à la demande de bail minier, procéder à une consultation publique dans la région concernée selon les modalités fixées par règlement. Le plan de réaménagement et de restauration doit être accessible au public au moins 30 jours avant le début de la consultation. Le ministre juge de la suffisance de la consultation et peut imposer toutes mesures additionnelles. »

Notons que l'article 33 du projet de loi 79 ne s'applique pas au territoire visé par la CBJNQ, puisque l'article 341 de la *Loi sur les mines* (dont le Projet de loi 79 ne traite pas) prévoit ce qui suit :

> « La présente loi s'applique sous réserve de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec* (chapitre R-13.1), la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois* (chapitre C-67) et la *Loi approuvant la Convention du Nord-est québécois* (chapitre C-67.1). »

L'article 22 de la CBJNQ prévoit que les Cris peuvent prendre part au processus de consultation sur les développements survenant dans le territoire de la CBJNQ. L'article 22.2.3 de la CBJNQ énonce, de surcroît :

> 22.2.3 Toutes les lois fédérales et provinciales applicables qui sont d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans le Territoire, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention et, en particulier, du présent chapitre. Le Québec et le Canada, s'il est nécessaire de le faire pour rendre exécutoire le présent chapitre de la Convention, prennent les mesures requises pour adopter les lois et règlements appropriés à cette fin.

Pour terminer, soulignons que l'article 22.2.2 de la CBJNQ accorde aux Cris une participation plus grande que celle accordée par les procédures impliquant le grand public dans la consultation y donnant lieu, par le truchement de mécanismes particuliers de consultation ou de représentation particuliers.

L'intention du gouvernement est de renseigner davantage le grand public sur les plans de fermeture des mines et de susciter ses commentaires sur le sujet, ainsi que de permettre des consultations au moment des audiences publiques tenues par le BAPE. Ainsi que nous l'avons mentionné ci-dessus, ces initiatives ne couvrent pas le territoire visé par la CBJNQ. Néanmoins, le GCCEI-ARC souligne qu'il souhaite la mise sur pied de mécanismes permettant aux Cris de contribuer au développement et la mise en œuvre de plans de fermeture de mines, lesquels mécanismes devront être explorés de façon plus détaillée avec le MRNF et le MDDEP.

4. CONFLITS DANS L'UTILISATION DU TERRITOIRE

L'article 33(5) du Projet de loi 79 apporte une modification à l'article 101 de la *Loi sur les mines.* En effet, il précise que le ministre peut soumettre un bail minier à certaines conditions dans le but d'éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire :

> « Le ministre peut assortir le bail minier de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire ou prendre en considération les commentaires reçus lors de la consultation publique. »

Le gouvernement du Québec fait référence, dans la stratégie minière, au rôle des conférences régionales des élus (CRÉs) et à leur rôle dans l'inclusion, au sein de leurs plans régionaux de développement intégré des ressources du territoire (PRDIRT), des activités minières par le biais de ces commissions. À la lumière de ce qui précède, la notion d'utilisation du territoire contenue au Projet de loi 79 soulève des préoccupations chez les Cris. La *Loi concernant le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*[3] précise le mandat des CRÉs qui comprend, notamment, la mise en place d'un plan de développement quinquennal tenant compte de l'utilisation des terres du territoire.

Compte tenu des inquiétudes continues des Cris concernant l'approche du Québec envers la régionalisation, du différend découlant de la *Loi modifiant la Loi sur le développement de la Baie James* et la création subséquente de la CRÉ-MBJ, le GCCEI-ARC réitère sa position : sa relation de nation à nation avec le gouvernement du Québec exige qu'il soit le preneur principal de décisions quant à l'utilisation du territoire, au développement des ressources minières et à toute autre ressource naturelle dans le territoire. Toute autre collaboration future avec les municipalités sera fondée sur la résolution, avec succès, des points en litige au sujet de la déconcentration des pouvoirs relatifs à l'autorité juridictionnelle dans le Eeyou Istchee. Les Cris ont insisté sur ce problème dans de nombreux mémoires concernant les mines et la foresterie ainsi que dans de nombreuses lettres à divers ministres depuis 2005. Ils ont invariablement

[3] S.R.Q., c. M-22.1.

exprimé leur opposition à la vision actuelle du gouvernement du Québec sur la régionalisation, y compris devant les commissions parlementaires sur le Plan vert. Ceci ne peut tout simplement pas être ignoré.

Le Projet de loi 79 reconnaît qu'un bail minier peut entrer en conflit avec d'autres utilisations du territoire (tout en n'énonçant pas que l'exploration minière, en soi, peut également soulever un tel conflit) et que le ministre peut imposer des conditions. De toute évidence, le GCCEI-ARC est décidé à protéger le système d'utilisation des terres et d'occupation du territoire par les familles cries ainsi que leur gestion continue par les maîtres de trappe.

En sus d'imposer des conditions au bail minier, le Projet de loi 79 crée également des mesures pour faire face à ces conflits. À titre d'exemple, le Projet de loi 79 propose de modifier l'article 235 de la *Loi sur les mines,* qui traite de l'expropriation. Bien que la modification clarifie, jusqu'à un certain point, la disposition en ne mettant pas les ententes à l'amiable et l'expropriation sur un pied d'égalité, le Projet de loi 79 reste silencieux sur les circonstances qui permettraient une telle expropriation.

5. CONCLUSION

Considérant ce qui précède, le GCCEI-ARC fait, relativement au Projet de loi 79, les recommandations qui suivent :

A. Les activités d'exploration minières assorties de répercussions potentielles importantes sur l'environnement (à titre d'exemple : immersion de puits d'exploration, excavation de rampes, construction de routes d'accès et d'infrastructure permanentes, etc.) devraient être soumises à un examen public plus approfondi que celui qui est prévu actuellement. Seraient également comprises dans ceci les garanties financières et obligations de restauration telles que celles qui se rattachent aux opérations minières;

B. En ce qui concerne l'article 17 du Projet de loi 79, qui prévoit que tout titulaire de claim doit aviser le propriétaire, le locataire ou le titulaire du bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface de l'obtention de son claim dans les soixante (60) jours suivant l'inscription du claim, il devrait être reformulé afin qu'un tel avis soit également envoyé aux utilisateurs principaux du territoire sur lequel le claim se base, tel que c'est le cas pour les maîtres de trappe cris, en autant que lesdits utilisateurs principaux puissent être identifiés par le titulaire du claim;

C. Le Projet de loi 79 devrait contenir des dispositions mettant en œuvre le but déterminé par le gouvernement du Québec dans sa stratégie minérale, soit d'encourager les compagnies minières et les communautés autochtones visées par le développement d'un site minier à établir un dialogue en vue, possiblement, de négocier des ententes sur les répercussions et les avantages. Le Projet de loi 79, dans son état actuel, n'atteint pas le but mentionné ci-dessus;

D. L'article 235 du Projet de loi 79 devrait clarifier davantage les circonstances et/ou conditions qui permettraient l'expropriation dans les cas où un bail minier entrerait en conflit avec d'autres utilisations des terres.

CAPERN – 066M
C.G. – P.L. 79
Loi modifiant la
Loi sur les mines
TEXTE ANGLAIS

BRIEF ON BILL 79 – AN ACT TO AMEND THE MINING ACT

Submitted to:

Committee on Agriculture, Fisheries, Energy and Natural Resources
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Quebec) G1A 1A3

by the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) and the Cree Regional Authority

May 2010

TABLE OF CONTENTS

ABOUT THE GRAND COUNCIL OF THE CREES AND THE CREE REGIONAL AUTHORITY 3

INTRODUCTION 4

1. GREATER CONTROL AND INCREASED GUARANTEES 5

2. MINING EXPLORATION 6

3. DIALOG WITH LAND USERS AND COMMUNITY CONSULTATION 7

4. CONFLICTING LAND USE 8

5. CONCLUSION 9

ABOUT THE GRAND COUNCIL OF THE CREES AND THE CREE REGIONAL AUTHORITY

The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) (GCCEI) is the political body that represents the approximately 17,000 Crees or "Eeyouch" ("Eenouch" – inland dialect). The Council is constituted of twenty (20) members including: a Grand Chief and Deputy-Grand Chief elected at large by the Eeyouch, the chiefs elected by each of the nine (9) recognized Cree communities[1], and one (1) other representative elected by each community.

The Cree Regional Authority (CRA) was set up by virtue of the signing of the *James Bay and Northern Quebec Agreement* as the administrative arm of the Cree Nation Government. It has responsibilities in respect to environmental protection, the hunting, fishing and trapping regime, economic and community development, Cree governance and other matters as decided by the board of directors. The Board of Directors of the CRA is the same joint governing body that manages the Grand Council of the Crees and is referred to as the "Council/Board".

Over the years, the Eeyou Istchee Cree have signed agreements with both the federal and provincial agreements, most notably the *James Bay and Northern Quebec Agreement* signed in 1975 with Canada and Québec (modified by numerous complementary agreements), the *Agreement Concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Quebec* signed in 2002 (also referred to as the *Paix des Braves*) and the *Agreement Concerning a New Relationship between Canada and the Cree of Eeyou Istchee* signed in 2008. All of these agreements create a unique legal environment in the Eeyou Istchee territory.

[1] The Cree Nation of Chisasibi, the Cree Nation of Eastmain, the Cree Nation of Mistissini, the Cree Nation of Nemaska, the Crees of the Waskaganish First Nation, the Waswanipi Band, the Cree Nation of Wemindji, the Whapmagoostui First Nation and the Oujé-Bougoumou Eenuch Association. The Washaw Sibi First Nation First Nation attends the meetings of the GCCEI-CRA as observers.

INTRODUCTION

On December 2, 2009, Minister for Natural Resources and Wildlife Serge Simard tabled at the National Assembly Bill 79, an *Act to Amend the Mining Act*. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) and the Cree Regional Authority (the "GCCEI-CRA") wish to take this opportunity to present a number of recommendations with respect to this draft bill.

The explanatory notes of the draft bill set forth its purpose:

> This bill amends the *Mining Act* in a number of ways, mainly to stimulate mining exploration. More particularly, with respect to claims, it will no longer be possible to make a payment instead of carrying on mining exploration, the area of the land in respect of which any excess amount disbursed may be used to renew other claims is reduced, it will no longer be possible to use excess amounts disbursed to carry on mining exploration under a mining lease or mining concession to renew a claim, and, lastly, the period during which excess amounts credited to a claim may be carried over is limited to 10 years.
>
> In addition, the scope of the financial guarantee that must accompany a rehabilitation and restoration plan is increased.
>
> Provisions are introduced that permit the Minister to exclude certain zones from mining activities and to refuse to grant certain types of mining rights in order to avoid conflicts with other uses of the territory.
>
> Moreover, in order to advance geoscientific knowledge of Québec, claim holders will henceforth be required to report to the Minister on all exploration work performed and for which an allowance was granted under the *Mining Duties Act*.
>
> A public consultation is required before a mining lease or a peat lease is issued.
>
> The bill grants to the owners of the land the ownership of surface mineral substances on private land that belong to the State.
>
> Lastly, the penalty system under the *Mining Act* is updated and various technical amendments are made to that Act.

Bill 79 is intended to respond to some of the issues raised in the Government of Québec's Mineral Strategy entitled "Preparing the Future of Québec's Mineral Sector" released on June 29, 2009, which identified three orientations: (1) creating wealth; (2) ensuring environmental-friendly mineral development; and (3) fostering integrated, community related development. In effect, the Government of Quebec has structured the amendments to the Mining Act on three axes: economic, environmental and social.

By way of introduction, under the *James Bay and Northern Québec Agreement* of 1975 (the "JBNQA"), the Crees of Eeyou Istchee benefit from treaty rights which are recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982* and protected by section 52 of the same Act. Nothing in the this bill can prejudice or affect these treaty rights, which prevails over any inconsistent legislation.

1. GREATER CONTROL AND INCREASED GUARANTEES

A number of the proposed amendments are intended to ensure tighter control over and reporting of mineral exploration activities, and generally to promote both investment in exploration activities and the availability of information relating to those activities. The GCCEI-CRA support this overall policy orientation. The legislation also is intended to reduce financial risks to the state resulting from the abandoning of mine sites by requiring full coverage of expected site restoration and remediation costs. The GCCEI-CRA also subscribe to this objective.

The GCCEI-CRA welcome the proposed amendments which provide for an increase in the scope of the financial guarantee that must accompany a rehabilitation and restoration plan. Under current rules in the *Mining Act*, the financial guarantee is equivalent to 70% of the anticipated cost of rehabilitating accumulation areas. The proposed guarantee must now cover 100% of the anticipated cost of rehabilitating accumulation areas, soil stabilization, stabilizing mine openings and surface pillars, water treatment and roadwork. The GCCEI-CRA further understand that existing plans will have to comply with the increased financial guarantee requirements within 3 years after the amendments come into force.

The Grand Council of the Crees and the Cree Regional Authority share a particular interest in the matter of financial guarantees to cover close-out and site restoration or remedial activities. The importance of the issue is highlighted by legacy or historical problems of contamination in the Chibougamau region as well as in certain areas further to the west which have supported mining operations in the past but which have not been adequately closed.

Again, the GCCEI-CRA welcome the proposed amendments to the effect that the entire guarantee be provided in 5 annual payments, with the first payment representing 25% of the amount of the guarantee, the second, third and fourth payments representing 20% and the last payment representing 15%. Under the existing *Mining Act*, the schedule of payment of the guarantee is established on the basis of the life of mine.

Other related proposed amendments are seen as improvements by the GCCEI-CRA over the existing rules.

For example, the Minister will be given the power to order a holder of a mining right or an operator that protective measures be implemented if mining activities are temporarily or permanently discontinued. If the holder or operator fails to comply with the order, the Minister will be entitled to execute the work at the cost of the holder or operator. Likewise, more stringent requirements are envisioned for the issuance of a certificate releasing a person from its rehabilitation and restoration obligations, whereby it will be required that (1) the rehabilitation and restoration work has been carried out, in the Minister's opinion, in accordance with the rehabilitation and restoration plan approved by the Minister, and no sum of money is due to the Minister with respect to the performance of the work; and (2) in the Minister's opinion, the land affected by the mining activities no longer presents a risk for the environment or for the health and safety of individuals.

2. MINING EXPLORATION

At the present time, Schedule 1 of Section 22 of the JBNQA excludes mining exploration from the environmental and social impact assessment review process in the JBNQA (and now set out in Chapter II of the *Environmental Quality Act*[2]. However, the concept of mining exploration has evolved since the execution of the JBNQA in 1975. Mining exploration, in its advanced stages, may lead to the construction of roads and camps, the drilling of shafts and may require fuel storage facilities, which go far beyond preliminary research or the collection and analysis of small quantities of ore.

In fact, advanced mineral exploration, prior to the decision by a proponent to proceed with full mine development, may involve significant investment in provisional mine infrastructure. The infrastructure may include industrial camps and the necessary installations for water supply, waste water disposal and solid waste management, including hazardous waste materials and the management of explosives. Advanced exploration, including the installation of ramps for underground drilling, involves the extraction of potentially significant quantities of waste rock, as well as the construction of settling ponds for achieving regulated standards for suspended sediments and for metals in the water pumped from the exploration works.

Another example of this contemporary reality is the process of bulk sampling, whereby substantial samples of ore may be extracted and shipped by truck or occasionally by air in order to evaluate the bulk properties of certain ore bodies. Bulk sampling has become an integral part of advanced exploration both as a means to evaluate the quality of the mineral find, and in some cases to offset part of the exploration costs. The environmental and social implications of such operations and the issues involved in restoration or remediation work should be analyzed early, in the event that further development does not proceed.

[2] R.S.Q., c. Q-2.

3. DIALOG WITH LAND USERS AND COMMUNITY CONSULTATION

While section 17 of Bill 79 adds a new requirement to the effect that a claim holder must advise the owner, lessee or holder of an exclusive lease to mine surface mineral substances of the claim within sixty (60) days of its registration, this provision fails to take into consideration the Cree land tenure of the territory covered by the JBNQA.

In effect, the territory covered by the JBNQA is divided into family territories, frequently referred to as traplines. These traplines are managed by tallymen, who are neither individual owners or lessees of such territories. The tallymen remain the primary users of the territory and, as such, should benefit from the same rights granted to private owners and lessees or holders of an exclusive lease to mine surface mineral substances.

Accordingly, the Crees deem that the tallymen, similar to private owners and lessees or holders of an exclusive lease to mine surface mineral substances, should be duly advised of any registration of a mining claim on the territory affected. It remains that the identification of all of the owners, holders or lessees affected by a claim with a sufficient degree of certainty could, in some cases, prove to be an additional burden for claim holders. Such requirement would fall within one of the goals identified by the Government of Québec in its Mineral Strategy to the effect that it encourages mining companies and aboriginal communities concerned by the development of a mining site to establish a dialog with a view to possible negotiation of Impacts and Benefits agreements. This dialogue should be initiated with the Cree local and regional entities, which could facilitate the contact and following exchanges with the tallymen.

Section 33 of Bill 79 specifies that community consultations must be held prior to the issuance of a mining lease.

> 33. (…)
>
> "Before applying for a mining lease, the holder must hold a public consultation in the region concerned, in the manner prescribed by regulation. The rehabilitation and restoration plan must be available to the public at least 30 days before the consultation begins. The Minister shall decide on the adequacy of the consultation and may impose additional measures."

It should be noted that section 33 of Bill 79 does not apply to the territory covered by the JBNQA, since section 341 of the *Mining Act* (which is not addressed in Bill 79) provides that:

> "This Act applies subject to the *Act respecting the land regime in the James Bay and New Québec territories* (chapter R-13.1), the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec* (chapter C-67) and the *Act approving the Northeastern Québec Agreement* (chapter C-67.1)."

Section 22 of the JBNQA provides for Cree participation in the consultation process on the developments occurring on JBQNA territory. In addition, Section 22.2.3 of the JBNQA states that:

> 22.2.3 All applicable federal and provincial laws of general application respecting environmental and social protection shall apply in the Territory to the extent that they are not inconsistent with the provisions of the Agreement and in particular of this Section. If necessary to give effect to the present Section of the Agreement, Quebec and Canada shall take the required measures to adopt suitable legislation and regulations for such purpose.

Finally, it should be noted that section 22.2.2 of the JBNQA provides the Crees with a greater participation in the consultation entailed than that provided for in procedures involving the general public through consultation or representative mechanisms.

The intention of the Government is to provide for greater public input to and knowledge of closure plans for mines, and to provide for consultation in this matter at the time of public hearings conducted by the BAPE. As mentioned above, these initiatives do not extend to the territory covered by the JBNQA. However, the GCCEI-CRA notes that it also seek mechanisms which will enable the Crees to make input into the development and implementation of mine closure plans, which should be further explored with both MRNF and MDDEP.

4. CONFLICTING LAND USE

Subparagraph 33(5) of Bill 79 provides for an amendment to Section 101 of the *Mining Act*, by specifying that the Minister may subject a mining lease to conditions designed to avoid conflicts with other uses of the territory.

> "The Minister may subject the mining lease to conditions designed to avoid conflicts with other uses of the territory or follow up on comments received during the public consultation."

In light of the Government of Québec's reference in the Mining Strategy to the role of the regional conferences of elected officials (CRÉs) and their role in including mining activities in their regional plans for integrated land and natural resource development (PRDIRT) through these commissions, the notion of land use in Bill 79 raises concerns for the Crees. The *Act respecting the Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*[3] sets out the mandate of the CRÉS, which includes *inter alia*, the establishment of a five-year development plan taking into account the land use of the territory.

Given the Crees' on-going concerns with Quebec's approach to regionalization, the dispute arising from the 2001 *Act to Amend the James Bay Region Development Act* and the subsequent creation of the CRÉ-MBJ, the GCCEI-CRA maintain the position that their nation-to-nation relationship with the Government of Quebec dictates that they be the primary decision-maker regarding land use, the development of mining resources and other natural resources in the Territory. Any future collaboration with the municipalities will be predicated upon the successful resolution of the outstanding issues regarding the devolution of jurisdictional authority in Eeyou Istchee. The Crees have raised this issue in numerous briefs with respect to mining and forestry and in numerous letters to various ministers since 2005 and have consistently expressed their opposition to the Government of Quebec current vision on regionalization, even in Parliamentary Commissions regarding the Green Plan. This cannot be ignored.

Bill 79 recognizes that a mining lease may conflict with other land uses (while not stating that mining exploration itself could conflict with other land uses) and that the Minister may impose conditions. In this respect, the GCCEI-CRA is obviously committed to protecting the system of Cree family land use and occupation of the territory and their continuing management by tallymen.

---

[3] R.S.Q., c. M-22.1.

In addition to the imposition of conditions to a mining lease, Bill 79 also creates measures to address these conflicts. For example, Bill 79 proposes to amend section 235 of the *Mining Act* which addresses expropriation. While the amendment proposed somewhat clarifies the provision by not putting amicable agreements and expropriation on an equal footing, Bill 79 is silent on the circumstances which would allow for such expropriation.

5. CONCLUSION

In light of the above, the GCCEI-CRA make the following recommendations with respect to Bill 79:

A. Mining exploration activities having potential for significant environmental impact (e.g. sinking of an exploration shaft, excavation of ramps, construction of permanent access roads and infrastructure etc.) should be subject to a greater degree of public scrutiny than is currently provided. This would also include financial guarantees and restoration obligations, similar to the closing of mining operations;

B. With respect to section 17 of Bill 79 which provides for the notice of a claim by the claim holder to the owner, lessee or holder of an exclusive lease to mine surface mineral substances within sixty (60) days of the registration of the claim, the provision should be reworded to allow for such notice to also be sent out to the primary users of a territory entailed by the claim, as it the case for the Cree tallymen, provided that such primary users can be identified by the claim holder;

C. Bill 79 should include provisions which implement the goal identified by the Government of Québec in its Mineral Strategy to encourage mining companies and aboriginal communities concerned by the development of a mining site to establish a dialog with a view to possible negotiation of Impacts and Benefits agreements. In its current state, Bill 79 does not fulfil the above-mentioned goal;

D. Section 235 of Bill 79 should provide greater clarity on the the circumstances and/or conditions which would allow for expropriation in cases where a mining lease may conflict with other land uses.